

EU-Energiepolitik: Zankapfel oder Integrationsmotor?

Wohlfeld, Sarah

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wohlfeld, S. (2014). *EU-Energiepolitik: Zankapfel oder Integrationsmotor?* (DGAP kompakt, 11). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-53844-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPkompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Juli 2014 N° 11

ISSN 2198-5936

EU-Energiepolitik: Zankapfel oder Integrationsmotor?

von Sarah Wohlfeld



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

EU-Energiepolitik: Zankapfel oder Integrationsmotor?

von Sarah Wohlfeld

Der Gipfel des Europäischen Rates Ende Juni hat erneut gezeigt, wie uneins sich die EU-Mitgliedstaaten in wichtigen Aspekten der Energiepolitik sind – ungeachtet des Potentials dieses Politikfelds, ein neuer Integrationsmotor für Europa zu sein. Obwohl eine erschwingliche, sichere und nachhaltige Energieversorgung auf die strategische Agenda für die kommenden fünf Jahre gesetzt wurde, haben die Staats- und Regierungschefs grundlegende energie- und klimapolitische Entscheidungen vertagt.

Kaum ein Aufgabenbereich der Europäischen Union hat in der jüngsten Vergangenheit so sehr an Bedeutung gewonnen wie die Energiepolitik. Die verstärkte Wahrnehmung des Klimawandels als eines der drängendsten Probleme unserer Zeit und Fragen der Versorgungssicherheit bei zunehmenden Kontroversen mit Russland haben dem Thema einen oberen Platz auf der EU-Agenda gesichert.

Energiepolitik ist zugleich eines der konfliktreichsten Politikfelder – nicht zuletzt, weil es bis heute nicht vollständig vergemeinschaftet ist. Zwar wurden mit dem Vertrag von Lissabon 2009 erstmals primärrechtliche Kompetenzen der EU in Fragen der Energiepolitik festgeschrieben,¹ jedoch verblieben wesentliche Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten. Während die Gemeinschaftsorgane ihre Macht insbesondere in der Umweltpolitik und bei der Umsetzung des Energiebinnenmarkts entfalten, bedürfen steuerliche Fragen in der Energiepolitik weiterhin der Einstimmigkeit im Europäischen Rat. Vor allem aber bleibt die Souveränität der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Energiemixes und in der Energieaußenpolitik unangetastet.

Der Vertrag von Lissabon hat somit ein Spannungsfeld zwischen EU-Zuständigkeiten und nationalen Souveränitätsansprüchen festgeschrieben, welches grundlegende Entscheidungen erschwert und die Debatten der nächsten Jahre bestimmen wird. Inwieweit das Politikfeld integrative oder spaltende Dynamiken entfaltet, wird sich besonders in den laufenden Verhandlungen über die Energie- und Klimaziele für 2030, den Herausforderungen bei der Vervollständigung des Binnenmarkts und den Erfolgen bei der Implementierung einer gemeinsamen europäischen Energieaußenpolitik zeigen.

Europäische Energie- und Klimaziele: Enttäuschte Erwartungen

Die im Jahr 2007 beschlossenen Energie- und Klimaziele der EU² waren ein entscheidender Impuls zur stärkeren Integration der Energiepolitiken der Mitgliedstaaten. Die Regierungen verpflichteten sich, bei detaillierten nationalen Vorgaben die EU-weiten Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken und den Anteil der erneuerbaren Energien am EU-Energieendverbrauch auf 20 Prozent auszubauen. Gleichzeitig vereinbarten die Mitgliedstaaten eine Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent, wenn auch dieses Ziel nicht als rechtsverbindlich aufgefasst wurde. Die Beschlüsse waren von der Zuversicht getragen, die EU könne eine Vorreiterrolle im Hinblick auf eine umweltverträgliche Energieversorgung einnehmen und den Bürgern ein Identifikationsobjekt mit Strahlkraft anbieten. Mit Blick auf den Klimagipfel in Kopenhagen 2009 sollte ein kraftvolles, positives Zeichen gesetzt werden, das andere Staaten zum Folgen animiert. Energie und Klima, so die Hoffnung, könnten die neuen Zukunftsthemen der EU werden.

Von diesen Hoffnungen und Erwartungen ist in den letzten Jahren wenig übrig geblieben. Auf internationaler Ebene hat es in den Klimaverhandlungen kaum Ergebnisse gegeben und auch vom Klimagipfel in Paris 2015 werden keine substanziellen Fortschritte erwartet. Europäische Projekte wie Nabucco sind gescheitert, der Emissionshandel befindet sich in einer Krise. Vor allem aber hat die 2008 in Europa einsetzende Wirtschafts- und Finanzkrise zu einer Prioritätenverschiebung bei

vielen Mitgliedsstaaten geführt. Den Energiepreisen wird zunehmend die größte Bedeutung zugemessen, verschärft wird dies noch durch den Schiefergas-Boom in den USA und die dort niedrigen Gaspreise.

Diese Entwicklungen haben die Gräben innerhalb der EU vertieft, was insbesondere in den Verhandlungen über die neuen Energie- und Klimaziele für die Zeit bis 2030 deutlich wird; hier gelingt es nicht, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Während die Staaten in Nord- und Westeuropa für ein ambitioniertes Emissionsreduktionsziel votieren, agieren vor allem die Mittel- und Osteuropäer, allen voran Polen, mit dem Verweis auf die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaften als Bremser. Ähnlich umstritten ist das Erneuerbare Energien-Ziel: Unter anderem Deutschland hat ein großes Interesse daran, auch weiterhin verbindliche europäische Ziele für den Ausbau regenerativer Energiequellen festzuschreiben; anderenfalls würden die nationalen Förderungsinstrumente wettbewerbsrechtlich schwer zu verteidigen sein. Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Polen und die Niederlande hingegen argumentieren für eine „technologieneutrale“ Politik. Statt Erneuerbaren Energien könnten dann Technologien wie Atomkraft und CCS („Carbon Dioxide Capture and Storage“, CO₂-Abscheidung und -Speicherung) zur Emissionsminderung eingesetzt werden.

Es zeigt sich, dass den nationalen Interessen zunehmend mehr Bedeutung zugemessen wird. Bedingt durch die Pfadabhängigkeiten in der Energiepolitik variieren diese immens. Die Mitgliedstaaten unterscheiden sich fundamental hinsichtlich des Vorkommens heimischer Ressourcen und der Akzeptanz verschiedener Energieträger: Großbritannien, Dänemark und die Niederlande sind die einzigen EU-Staaten, die Erdöl beziehungsweise -gas fördern. Polen hingegen hat eine tief im Land verwurzelte Kohleindustrie. Die Mittel- und Osteuropäischen Staaten eint der prioritäre Wunsch, die Importabhängigkeit von Russland zu minimieren – wenn nötig auch mit neuen Nuklearanlagen. Deren Bau und weitere Nutzung werden unter anderem in Österreich und Deutschland aufgrund des öffentlichen Widerstands ausgeschlossen.³ Auch hinsicht-

lich einer möglichen Förderung von Schiefergas innerhalb der EU zeichnen sich neue Konfliktlinien zwischen den Mitgliedstaaten ab.

Vor diesem Hintergrund ist der von der Europäischen Kommission im Januar 2014 vorgelegte Vorschlag für die neuen Energie- und Klimaziele als Kompromiss zu verstehen. Er sieht eine Emissionsminderung bis 2030 um 40 Prozent und einen moderaten Ausbau des Anteils erneuerbarer Energien auf 27 Prozent vor, ohne hierbei Ziele und Verpflichtungen für die einzelnen Mitgliedstaaten festzuschreiben. Ein konkretes Energieeffizienzziel wurde zunächst nicht genannt. Trotz dieses Kompromissvorschlages konnte bislang keine Einigung erreicht werden. Bei ihrer Sitzung im Juni vertagten die Staats- und Regierungschefs der EU die Entscheidung über die 2030-Ziele auf den Herbst. Die Kommission ist somit mit ihrem Vorhaben gescheitert, beim Klimagipfel der Vereinten Nationen im September 2014 mit verbindlichen unilateralen Auflagen in der Emissionsreduktion positive Impulse für ein 2015 geplantes Weltklimaabkommen zu setzen.

Fragmentierter Binnenmarkt für Energie

Während die Entscheidung über die Energie- und Klimaziele bis 2030 gänzlich bei den Mitgliedstaaten liegt, hat die Europäische Kommission seit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 bei der Vollendung des Binnenmarkts weitaus mehr Machtbefugnisse. In ihren langen Bemühungen den Gas- und Strommarkt zu liberalisieren war das Dritte Binnenmarktpaket von 2009 der vielleicht wichtigste Schritt: Im Mittelpunkt stand die Entflechtung von Produktion und Netzbetrieb. Ein fairer Wettbewerb war in vielen EU-Staaten lange nicht möglich, da die Energieproduzenten als Eigentümer der Netze neue Anbieter vom Markt weitestgehend ausgeschlossen hatten. Im Zuge des Dritten Binnenmarktpakets sollte der Netzzugang reformiert werden und zudem die nationalen Regulierungsbehörden gestärkt und deren europaweite Zusammenarbeit sowie die Zusammenarbeit der Netzbetreiber institutionalisiert werden.

Die Vorteile eines diskriminierungsfreien, europaweiten Handels mit den leitungsgebundenen Energieträgern Strom und Gas liegen dabei auf der Hand: Der gesteigerte Wettbewerb hätte eine preisdämpfende Wirkung und brächte Effizienzgewinne mit sich. Diese werden in einer Studie des Europäischen Parlaments auf 50 Milliarden Euro pro Jahr beziffert.⁴ Bei einem verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien könnten deren Fluktuationen in einem größeren Netzverbund besser ausgeglichen werden und der Zugang zu mehr Speicherkraftwerken wäre gesichert. Nicht zuletzt würde die Versorgungssicherheit gesteigert, da bei Engpässen andere Mitgliedstaaten unkompliziert einspringen könnten.⁵

Trotz dieser möglichen Gewinne an Effizienz und Sicherheit lässt die eigentlich für 2014 vorgesehene Vollendung des Binnenmarktes weiter auf sich warten. Dies hat mehrere Ursachen: Zum einen ist die Schaffung eines europäischen Netzes eine hochkomplexe Aufgabe. So lange die Entscheidungshoheit hinsichtlich der Energiemixe bei den Nationalstaaten liegt, muss die Netzplanung technologieoffen und inkrementell erfolgen.⁶ Der Ausbau grenzüberschreitender Interkonnektoren stockt. Der Bau von Infrastruktur liegt weitestgehend in der Hand privater Unternehmen. Da viele Investitionen zwar für das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig, jedoch nicht profitabel sind, werden sie nicht getätigt. Die vorgesehenen Mittel der EU im Finanzrahmen 2014-2020 reichen nicht aus, um die Investitionslücke zu schließen. Nicht zuletzt bestehen noch große Defizite hinsichtlich der Implementierung des Dritten Binnenmarkts in nationales Recht.⁷

Auf der Suche nach einer gemeinsamen Energieaußenpolitik

Eng verknüpft mit der Vollendung des Binnenmarkts ist das Bestreben der EU, eine gemeinsame Energieaußenpolitik zu entwickeln und die Importabhängigkeit von Drittstaaten zu senken. Im Jahr 2012 musste die EU 53 Prozent ihres Energieverbrauchs importieren, bei Öl lag die Importquote bei knapp 90 Prozent, bei Gas bei 66 Prozent. Letztere ist im Fokus der Bemühungen der EU, da

der Transport von Gas an Leitungen gebunden und von daher wenig flexibel ist. Der Import von Flüssiggas aus den USA ist bislang aufgrund der hohen Kosten für den Transport und entsprechende Terminals noch nicht konkurrenzfähig.

Bedingt durch Unterschiede in den Energiemixen variieren die Importstrukturen der EU-Mitgliedstaaten erheblich. Dies führt zu differierenden außenpolitischen Interessenlagen und Herangehensweisen. Gleichzeitig zeichnen sich insbesondere die Mittel- und Osteuropäischen Staaten durch ein historisch bedingtes und aus ihrer Sicht immer wieder bestätigtes Misstrauen gegenüber Russland aus – während die Handelsbeziehungen Westeuropas mit Russland bislang weitestgehend stabil waren. Eine Koordinierung der nationalen Politiken und die Entwicklungen einer kohärenten Energieaußenpolitik konnten vor diesem Hintergrund nur scheitern, da kein gemeinsames europäisches Interesse bestand.⁸

Die Vollendung des Binnenmarktes würde dieses gemeinsame Interesse schaffen: In einem vereinigten Netzverbund wären Unterschiede hinsichtlich der Energiemixe und unterschiedlicher Importstrukturen nahezu irrelevant. Gleichzeitig würden alle Mitgliedstaaten ihre Energieversorgung erheblich diversifizieren. Die Versorgungssicherheit würde gesteigert, da bei Versorgungsunterbrechungen andere EU-Länder kurzfristig einspringen könnten. Gegenüber Drittstaaten könnte die EU als einheitlicher Akteur auftreten und so ihre Verhandlungsposition entscheidend stärken. So lange jedoch der Energiebinnenmarkt fragmentiert ist, bleiben diese Potentiale ungenutzt.⁹

Zu Beginn des Jahres hat die Ukraine-Krise eine neue Dynamik ausgelöst: Nicht nur haben die Ereignisse die Verlässlichkeit Russlands als Energielieferant europaweit in Zweifel gezogen, auch wurde die Verwundbarkeit der europäischen Energieversorgung noch einmal anschaulich demonstriert. In der Folge wurden vermehrt konkrete Schritte bei der Entwicklung einer europäischen Energiepolitik gefordert. Der polnische Premierminister Donald Tusk brachte sich mit der Idee einer Energieunion in die Diskussion ein. Seinem

Vorschlag zufolge sollte diese unter anderem Gasverträge mit Drittstaaten für die gesamte EU aushandeln können. Die Europäische Kommission veröffentlichte als konkrete Antwort auf die Entwicklungen in der Ukraine im Mai 2014 ihre „European Energy Security Strategy“. Als kurzfristige Maßnahmen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit werden Risikobewertungen und darauf aufbauende Notfallpläne und Sicherungsmechanismen, wie die Aufstockung der Gasvorräte und die Entwicklung einer Notfall-Infrastruktur, vorgeschlagen. Um die Versorgungssicherheit auch langfristig zu steigern betont die Kommission erneut die Bedeutung des Binnenmarkts und die Notwendigkeit des Baus fehlender Infrastrukturverbindungen. Konkret werden 33 Infrastrukturprojekte benannt, die prioritär umgesetzt werden sollten. Zudem fordert die Kommission eine Diversifizierung der Lieferländer und Versorgungswege, die Stärkung von Notfall- und Solidaritätsmechanismen und den Schutz kritischer Infrastrukturen, die Erhöhung der heimischen Produktion, die verbesserte Koordinierung der nationalen Energiepolitiken und das „Sprechen mit einer Stimme“ in externen Energiebeziehungen sowie die Steigerung der Energieeffizienz.¹⁰

Trotz dieser neuen Impulse für eine effektive europäische Energieaußenpolitik lassen konkrete Entscheidungen weiter auf sich warten. Die Strategie der Europäischen Kommission wurde beim Juni-Gipfel des Europäischen Rates nur am Rande diskutiert, konkrete Beschlüsse sind erst für Oktober vorgesehen.

Weichenstellungen von großer Reichweite

Die zentrale Frage lautet, ob die Energiepolitik in Zukunft von nationalen Interessen bestimmt bleiben wird – oder ob sie ihr Potential entfaltet, zu einer vertrauensvollen Integration beizutragen. Entscheidend ist, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten bereit sind, ihre vertraglich zugesicherten Souveränitätsrechte bei der Ausgestaltung des Energiemixes zugunsten einer gemeinsamen effektiven EU-Politik zurückzustellen.

Die Verhandlungen über die Energie- und Klimaziele bis 2030 zeigen, wie schwer sich die nationalen Regierungen hiermit tun. Sollte es dem Europäischen Rat gelingen, beim Oktober-Gipfel wie geplant Beschlüsse zu fassen, werden diese voraussichtlich weit unter dem Ambitionsniveau von 2007 zurückbleiben und den Staaten große Gestaltungsspielräume lassen. Auch bei der Vollendung des Binnenmarkts ist zu beobachten, wie schleppe Erfolge in der Energiepolitik zu erzielen sind. Dennoch wird die Integration der Strom- und Gasmärkte weiter voranschreiten; nicht zuletzt, weil die Kommission hier weitreichende Befugnisse hat und treibender Motor ist. Die Integration des Energiebinnenmarkts wiederum wird die Entwicklung einer europäischen Energieaußenpolitik entscheidend beeinflussen, da sich Interessen in einem gemeinsamen Netzverbund angleichen. Externe Ereignisse können zusätzliche Impulse setzen: In Folge der Ukraine-Krise etwa wird vermehrt ein kohärentes Vorgehen in der Energiepolitik gefordert.

Es ist zu erwarten, dass die Integration der Energiepolitiken langsam und graduell voranschreiten wird – begleitet von konfliktreichen Verhandlungen und Debatten bezüglich der Prioritätensetzung im Energiemix. So ist beispielsweise noch unklar, welche Rolle Nuklearenergie in einem gemeinsamen Markt spielen kann und welche Bedeutung Erneuerbaren Energien zugemessen wird. Das Verständnis für die gegenseitigen wirtschaftlichen, politischen und historischen Kontexte der Energiepolitiken ist bislang äußerst gering ausgeprägt. Das Spannungsfeld zwischen nationalen und europäischen Zuständigkeiten wird vorerst bestehen bleiben. Auf lange Sicht ist jedoch wahrscheinlich, dass in der Abwägung der Mitgliedstaaten die Vorteile der europäischen Kooperation – Erfolge im Klimaschutz, sinkende Kosten durch mehr Wettbewerb und gesteigerte Versorgungssicherheit – höher bewertet werden als der Wert der nationalen Souveränität. Dies wäre im Interesse Europas.

Sarah Wohlfeld ist Associate Fellow des Zentrums für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Gemäß Art. 194 des Lissabonner Vertrags verfolgt die europäische Energiepolitik folgende Ziele: a) Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts; b) Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union; c) Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und d) Förderung der Interkonnektion der Energienetze.
- 2 Zu folgenden Ausführungen vgl. detailliert Oliver Geden, Severin Fischer, *Moving Targets. Die Verhandlungen über die Energie- und Klimapolitik-Ziele der EU nach 2020* (SWP-Studie), Berlin 01/2014.
- 3 Zu den Pfadabhängigkeiten in der Energiepolitik vgl. Florian Baumann, Georg Simmerl, *Between Conflict and Convergence: The EU Member States and the Quest for a Common External Energy Policy* (C.A.P. Discussion Paper), München 02/2011, S. 7-16.
- 4 Vgl. Joseph Dunne, European Parliamentary Research Service, *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019*, Brüssel 03/2014, <<http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/files/mapping-the-cost-of-non-europe--march-2014.pdf>> (abgerufen am 30.06.2014)
- 5 Vgl. Severin Fischer, *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2011, S. 162-165.
- 6 Vgl. Severin Fischer, Kirsten Westphal, *Erneuerbare Energien im Stromsektor: Gestaltungsoptionen in der EU* (SWP-Studie), Berlin 12/2012, S. 11.
- 7 Zu den Schwierigkeiten bei der Vollendung des Energiebinnenmarktes vgl. auch Jerzy Buzek, *The many steps EU governments must still take if the internal energy market is to work*, in: Geert Cami, *Friends of Europe* (Hrsg.), *EU's internal energy market: Tough decisions and a daunting agenda*, o. O. Sommer 2013, S. 14-20.
- 8 Vgl. Emil Kirchner, Can Berk, *European Energy Security Co-operation: Between Amity and Enmity*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2010. S. 859-880.
- 9 Vgl. Oliver Geden, Susanne Dröge, *Integration der europäischen Energiemärkte. Notwendige Voraussetzungen für eine effektive EU-Energieaußenpolitik* (SWP-Studie), Berlin 05/2010, S. 28-29.
- 10 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *European Energy Security Strategy*, COM(2014) 330 final, Brüssel 05/2014, <http://ec.europa.eu/energy/doc/20140528_energy_security_communication.pdf> (abgerufen am 30.06.2014)

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org
© 2014 DGAP